

Congrès AFSP Strasbourg 2011

Section thématique 38

« Logiques de la participation politique, de la contestation à la démocratie participative »

Raphaëlle PARIZET (CERAPS, CNRS UMR 8026)

ATER en science politique

raphaelle.parizet@gmail.com

Se rebeller ou participer : les enjeux de la participation comme élément du développement en milieu autochtone.

Résumé/Abstract

Titre : Se rebeller ou participer : les enjeux de la participation comme élément du développement en milieu autochtone.

Saisi par les instances internationales et nationales, le développement s'apparente à un dispositif universel, général voire impersonnel. Cette perspective est largement éloignée des spécificités des populations autochtones. Face à ce paradoxe, la participation des acteurs de la société civile a pour objectif de les faire passer de bénéficiaires-récepteurs à de véritables acteurs responsabilisés participant à la définition et à la mise en œuvre des politiques.

Au Mexique, notamment dans la région du Chiapas, face à la mobilisation armée zapatiste, des institutions comme le PNUD ou l'Agence mexicaine en charge de la politique autochtone mettent en place des dispositifs participatifs desquels émanent des représentants autochtones. Dans ce cadre, elles sont des arènes de sélection et de participation.

Cette contribution propose d'analyser certains « effets » de la participation sur l'autochtonie à travers différentes dimensions interdépendantes.

D'une part, les institutions participent à la création d'enjeux relatifs à l'autochtonie en fonction de critères prédéfinis. Les enjeux de représentation institutionnalisée par les agences et de représentativité des communautés seront au cœur de notre analyse.

De l'autre, l'institutionnalisation de cette élite participe à un double processus : nous envisagerons ces dispositifs comme des instruments politisés par l'action publique qui tendent paradoxalement à vider l'autochtonie de ses revendications politiques au niveau local. L'enjeu central de cette contribution repose sur l'analyse des légitimités, représentations et pratiques des acteurs consécutives à cette « participation organisée ».

Title : To rebel or to participate: participation issues as part of development in indigenous field.

Development relates to a universal, general or impersonal system as it is determined by international and national organizations. Therefore this developmental approach can be adjusted with difficulty to the specific characteristics of indigenous peoples. Nonetheless, the participation of civil society aims to transform the beneficiary-recipients of development policies into actors accountable for the definition and implementation of policies.

In Mexico, particularly in the Chiapas region, given the Zapatista military mobilization, institutions such as the UNDP or the Mexican agency responsible for indigenous policy set up participatory mechanisms from which emerge indigenous representatives. In the name of participation, these organizations define so-called legitimate representatives in regard to specific priorities that are sometimes very far from the one concerning indigenous communities.

Based upon an empirical study conducted in Mexico City and the Chiapas region, this communication aims to propose a sociological approach to participation's impacts in developing how interdependent dimensions interact in the definition of what is indigeneity.

In the one hand, I will argue that international institutions take part in the creation of issues related to indigeneity from pre-defined criterion. On the other hand, I will highlight how the features of participatory development tend to depoliticize the issue, which is however still exacerbated issue at the local level in this region of Mexico. This paper focuses on institutional building process of indigenous representation and highlights legitimacies, representations, retributions and practices of the actors as results of this “organized participation”.

Introduction

La participation constitue un outil d'élaboration de l'action publique. Une conception critique du rôle des décideurs voit à travers la participation un apport de compétences nouvelles parce qu'ignorées jusqu'alors. En ce sens, la mobilisation d'un ensemble de compétences qui ne sont pas détenues par les acteurs institutionnels améliorerait la qualité de l'action publique. C'est dans un contexte général de remise en cause du pouvoir central qu'intervient cet ensemble de discours et pratiques participationnistes (Blondiaux, 2003). La remise en cause d'un État stato-centré est d'autant plus importante dans le contexte d'un conflit entre un État mexicain fort et centralisé et les revendications autochtones¹ symbolisées dans la région du Chiapas par le mouvement zapatiste. Dans ce cadre, le registre démocratique de la participation est présenté comme « la matrice à partir de laquelle on peut refonder le lien entre la sphère du politique et la société civile sur de nouvelles bases » (Jouve, 2005 : 324). La participation est présentée comme centrale dans le renouvellement de la légitimité de l'action publique.

Le credo participationniste s'appuie sur deux processus interdépendants : l'appropriation et la responsabilisation. Dans cette perspective, les dispositifs participatifs seraient appropriés par les acteurs, ce qui les conduirait à devenir responsables de leur propre développement. La notion de responsabilité (*accountability*) au cœur à la fois de l'approche participationniste et des politiques de développement repose sur les dirigeants, les agents administratifs et les bénéficiaires. Premièrement, l'inscription des politiques de développement dans les programmations gouvernementales en termes d'objectifs et de temporalité, et le fait qu'elles soient portées par des élites nationales, viseraient à sortir les autorités nationales d'un statut de seuls récipiendaires des programmes internationaux de développement. L'enjeu est ici de faire naître une responsabilité afin que ces autorités exercent un véritable rôle actif dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des programmes (Nay, 2010 : 145).

Deuxièmement, l'objectif de cette participation cherche à impliquer à la fois les agents administratifs chargés d'appliquer les programmes et toutes les parties prenantes, (porteurs d'enjeux, représentants des communautés, et autres acteurs de la société civile) afin que soient assurés la stabilité et le succès de ces programmes. L'intégration des dispositifs participatifs dans les pratiques des fonctionnaires contribuerait à la fois à légitimer l'institution mettant en place le dispositif et à assimiler un impératif d'efficacité des programmes.

Ces éléments sont repris dans le rapport préparé pour la conférence des Nations Unies sur le financement du développement qui se tient à Monterrey début 2002 : « Une leçon tirée de l'expérience passée est que la réforme ne réussit généralement pas sans une forte appropriation locale et une approche large, qui inclut la prise en compte des institutions, la gouvernance et la participation des acteurs » (World Bank, 2002). Néanmoins, dès le *Rapport sur Développement Humain* de 1993, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), préconise la « participation populaire » en précisant que « ce qui importe c'est qu'ils [les gens]

1. La définition de l'autochtonie ne fait pas l'objet d'un consensus : en témoigne la confusion sémantique qui se joue dans les arènes onusiennes. En outre, rappelons que la notion d'autochtone est un concept simplificateur qui recouvre des réalités complexes.

puissent constamment avoir accès au pouvoir décisionnel [...] dans les domaines économique, social et politique » (PNUD, 1993 : 23 et 24).

Ce nouvel impératif participatif (Blondiaux & Sintomer, 2002 ; Blondiaux, 2008) est désormais au cœur de tous les programmes de développement, y compris ceux qui concernent les populations autochtones. Le PNUD articule participation et développement humain dans la mesure où ce dernier « a pour objet d'élargir la gamme des choix que peuvent opérer les individus, et un plus grand degré de participation ouvre à chacun des perspectives beaucoup plus vastes » (PNUD, 1993 : 23). La participation est donc invoquée comme un élément crucial pour la réussite des programmes de développement. Dans ce cadre, notre propos vise à comprendre les écarts entre les ambitions affichées du registre démocratique de la participation et les dynamiques concrètes de fabrication d'une élite autochtone à travers les dispositifs participatifs.

Dans le cadre de notre recherche², nous envisagerons ces dynamiques à travers deux dispositifs participatifs : d'une part, le projet « *Leaderships Émergents* »³ mis en place par le Département Processus de Formation et Organisation sociale de la Direction du Renforcement des Organisations et Agendas Autochtones (FOCAI⁴) de la Commission Nationale pour le Développement des Peuples Autochtones (CDI⁵) ; de l'autre, les « Stratégies de formation et de renforcement pour la participation politique des leaders autochtones féminins » mis en place dans le cadre de l'« Analyse de la participation politique des peuples autochtones dans la perspective du genre » du volet « Gouvernance démocratique » du bureau du PNUD à Mexico.

Les peuples autochtones dans la contemporanéité font aujourd'hui l'objet d'une littérature abondante en sciences sociales. Les études en anthropologie politique analysent leur situation de populations marginalisées et les questions liées aux droits humains en mettant en perspective notamment la place du mouvement international des peuples autochtones dans la globalisation (Bellier, 2009).

En parallèle à cette démarche, la tradition sociologique française envisage la question autochtone sous l'angle des pratiques dites démocratiques à l'image de la sociologie des mouvements sociaux ou encore des processus de participation électorale (Devineau, 2004 ; Dumoulin, 2007 ; Recondo, 2007).

L'engouement récent pour les processus de démocratisation a donné lieu à une vaste littérature de la sociologie de la participation. Les modalités et registres de justification de l'engagement dans les budgets participatifs (Mazeaud & Talpin, 2010 ; Sintomer *et al.*, 2008 ; Talpin, 2006), l'analyse des publics de la participation (Blondiaux, 2003 ; Fromentin & Wojick, 2008), les interactions entre variables sociales et comportements électoraux (Gaxie 1978, 1993), sont autant d'approches de la sociologie de la participation.

2. Cette contribution s'inscrit dans le cadre d'un travail de thèse de doctorat en science politique. Cette recherche, commencée il y a trois ans, porte sur la recomposition de l'autochtonie autour des enjeux de développement et notamment les processus de circulation des normes de développement dans l'action publique mexicaine. Il convient de souligner que la présente communication s'appuie sur une exploitation partielle des données collectées. Les « résultats » présentés sont des résultats intermédiaires qui permettent néanmoins d'ores et déjà d'esquisser des lignes d'analyse.

3. *Liderazgos Emergentes*.

4. *Fortalecimiento de Organizaciones y Agendas Indígenas*.

5. *Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas*.

Cette littérature nous permettra d'éclairer certains aspects de notre terrain et notamment la construction d'une élite institutionnelle qui s'articule aux dispositifs participatifs. Au Mexique, le PNUD, dans le cadre de son programme de renforcement de la « gouvernance démocratique » tout en travaillant avec les institutions étatiques, cherche à associer les acteurs de la société civile et les populations notamment les plus marginalisées, telles les acteurs autochtones. Au niveau national, la CDI, instance chargée de la politique publique des peuples autochtones met également en place des programmes de formation et capacitation de *leadership*. Contre les agrégats de monographies, Frédéric Sawicki invite la recherche à réfléchir aux conditions structurelles qui rendent possibles la diversité des *leaderships* (Sawicki, 2003). Dans cette perspective, nous confronterons la catégorie telle qu'elle est conçue par les institutions et la notion scientifique.

Nous faisons le choix d'une sociologie politique, à la croisée de la sociologie constructiviste des institutions et de la sociologie de l'action publique. La sociologie des institutions permettra d'analyser les dynamiques de construction de *leadership* autochtones par les institutions. Dans cette perspective les institutions constituent à la fois des contraintes et des ressources pour les acteurs. La sociologie de l'action publique qui s'intéresse notamment aux instruments, permettra de comprendre les effets de l'impératif participatif – *via* la création d'une élite – sur l'action publique et sur l'autochtonie. La participation et le *leadership* s'articule autour de la représentation : nous chercherons à comprendre comment les dispositifs « fabriquent » la représentation autochtone à travers la figure des « *leaders* ».

Les institutions définissent les représentants légitimes en fonction de priorités qui sont parfois éloignées des communautés autochtones au nom de l'impératif de participation transformée en norme liée aux programmes de développement. Par ailleurs, la mise en place de dispositifs participatifs s'inscrit dans le cadre d'une certaine remise en question d'un mode d'exercice du politique reposant sur la domination étatique.

Deux hypothèses guident notre travail : nous envisagerons la participation comme une nouvelle condition de l'action publique en même temps qu'elle est imposée comme une nouvelle norme du développement

Dans un premier temps, la participation des acteurs autochtones dans les programmes de développement les concernant est désormais intériorisée par les acteurs institutionnels. Les dispositifs participatifs mis en place par les instances internationales et nationales contribuent à la construction d'une élite cooptée par les institutions. Il s'agit de mettre en évidence que cette élite telle que sélectionnée par les institutions n'a pas les caractéristiques que prête la notion scientifique aux *leaders*. Ainsi, cet article propose d'appréhender la notion de *leaders* en tant qu'espèce sociologique particulière en prenant pour terrain d'observation ceux qui sont identifiés comme tels par les institutions onusienne et mexicaine.

Dans un second temps, nous démontrerons que l'approche participationniste des programmes de développement contribue à dépolitiser les enjeux du développement autochtone et tend à les réduire à des solutions techniques. Pourtant, si la participation est présentée comme une technique de l'action publique, elle n'en reste pas moins une modalité choisie d'organisation de la relation entre l'agent de développement – étatique ou international – et les destinataires. Dans ce cadre, les dispositifs participatifs constituent des instruments politisés de l'action publique qui paradoxalement cherchent à réduire les revendications politiques locales.

Pour mener à bien cette recherche, nous privilégions le recours aux méthodes qualitatives. Le dispositif d'enquête s'appuie notamment sur des entretiens semi directifs menés auprès des fonctionnaires de la CDI, des agents du Bureau de Recherche en Développement Humain (OIDH⁶) du PNUD. Il est complété par une immersion sur le terrain par le biais d'observations participantes *in situ* à l'occasion des réunions de travail dans le cadre du partenariat CDI-PNUD et des réunions de travail de l'OIDH, ainsi que par l'analyse de documents de travail que nous nous sommes procurés à l'occasion de ces réunions et entretiens. Ces éléments seront mis en perspective avec les entretiens conduits auprès des acteurs autochtones et les observations réalisées au sein de communautés tseltales dans la région nord du Chiapas.

Une participation organisée, une représentation institutionnalisée

Les dispositifs participatifs passent par le renforcement présenté comme nécessaire des savoirs et compétences des acteurs locaux et s'appuient sur des autorités institutionnelles. Nous pouvons distinguer deux types de participation qui loin d'être exclusives s'articulent souvent l'un à l'autre. Le premier envisage la participation comme une fin en soi dont l'objectif est l'appropriation ou plus précisément l'*empowerment* – c'est à dire l'habilitation et la capacitation – des acteurs. Le second voit à travers la participation un moyen d'assurer la mise en œuvre d'un projet de développement. En ce sens, la participation est considérée comme un moyen d'assurer l'efficacité et l'effectivité d'un projet. Dès 1993, le PNUD articule ces deux perspectives en expliquant que « la participation est à la fois un moyen et une fin » (PNUD, 1993 : 24).

Tout d'abord, notre terrain a révélé l'intériorisation par les acteurs nationaux d'un postulat adopté par les organisations internationales : la participation des bénéficiaires est garante du succès des programmes de développement mis en place. La sous-directrice des Processus de Formation et Organisation sociale de la Coordination Générale du Soutien au Développement Autochtone explique le passage de l'INI à la CDI et l'introduction du concept de renforcement des capacités :

La transition vers la CDI est l'idée de créer une nouvelle relation avec les peuples autochtones et l'idée qu'ils décident de leur propre développement. De là on commence à réfléchir à une institution qui renforce et accompagne les autochtones dans leur développement, c'est ce qui s'est décidé en 2003 [...]. Concrètement, dans notre façon de travailler, nous nous appuyons sur ce que proposent les Nations Unies [...]. L'approche du développement humain des Nations Unies est un parapluie ample pour orienter le travail. Pour notre aire, investir dans le capital humain à travers le renforcement des capacités est fondamental, et nous avons vu que nous obtenons de meilleurs résultats, [...] les concepts divulgués par l'ONU sont essentiels pour comprendre et travailler ainsi⁷.

6. *Oficina de Investigación en Desarrollo Humano.*

7. Entretien réalisé avec l'interviewée, dans son bureau dans les locaux de la CDI à Mexico, le 4.03.2010.

Ensuite, à la lumière de cet extrait d'entretien, rappelons que la participation des autochtones a contribué à la construction de la légitimité institutionnelle de la CDI. En effet, l'Institut National Indigéniste (INI⁸), institution dont la CDI est héritière, était vivement critiquée pour ses pratiques clientélistes⁹ (Tello, 1996).

Par ailleurs, l'interviewée souligne l'importance du rôle des Nations Unies et plus précisément du PNUD au Mexique dans la diffusion de l'idée selon laquelle les bénéficiaires doivent être considérés comme les acteurs de leur propre développement. Si concrètement le PNUD a rempli un rôle important dans la diffusion du credo participationniste, il ne s'agit pas de surestimer le rôle des organisations internationales. Il serait exagéré de considérer les normes et pratiques participationnistes élaborées par des experts onusiens comme étant relayées par une élite mexicaine uniquement soucieuse de s'insérer dans les réseaux internationaux. Néanmoins, la promotion de la participation s'inscrit dans la construction de la légitimité des institutions au plan national.

Enfin, la perception du rôle des organisations internationales dans la diffusion du credo participationniste révèle à la fois un rôle positif pour les institutions nationales et une connotation négative pour certains acteurs de la scène mexicaine. Pour comprendre cette ambivalence, il est nécessaire de prendre en compte les configurations historiques locales. Dans cette région, qui constitue notre terrain de recherche, près de 30% de la population est autochtone (PNUD-CDI, 2010). À partir des années 1990, les mesures qui favorisent l'intervention de capitaux étrangers¹⁰, notamment en ce qui concerne la gestion des ressources naturelles, sont largement associées à l'intervention d'organisations internationales. Or, le soulèvement zapatiste du 1^{er} janvier 1994, date de l'entrée en vigueur de l'ALENA, marque une opposition frontale à ce projet néo-libéral. Ainsi, le passé interventionniste des organismes internationaux dans l'État du Chiapas explique la défiance de certains acteurs autochtones à l'égard des programmes internationaux.

Dans ce contexte, le PNUD et la CDI mettent en place des programmes de « *leadership* autochtone »¹¹. L'analyse de ces derniers nous permet de souligner trois

8. *Instituto Nacional Indigenista*. Créée en 1948 dans la lignée de la tenue du Congrès Indigéniste Interaméricain célébré à Pátzcuaro en avril 1940.

9. La Révolution mexicaine de 1910 a fixé l'objectif d'incorporer les autochtones au sein du projet modernisateur de l'État-Nation à travers un discours et des pratiques intégrationnistes. Ce projet intégrationniste, conduit par l'INI, vise à transformer l'indien en un individu mexicanisé qui participe au projet politique et économique de l'État en construction. La politique indigéniste de l'État mexicain s'est alors articulée autour du concept d'intégration des autochtones notamment au système économique (Warman, 2003). Si le projet modernisateur de l'État n'a pas eu les résultats escomptés, il a, en outre, contribué à accentuer l'exclusion sociale des peuples autochtones tout en les définissant comme une « catégorie biologique non européenne » caractérisée par des « traits linguistiques distinctifs » et des « croyances propres » (Caso, 1996 : 337). En ce sens, certains chercheurs, notamment le sociologue mexicain Rodolfo Stavenhagen, ont mis en évidence qu'en confondant modernisation et développement, l'indigénisme intégrationniste de la seconde moitié du 20^{ème} siècle a promu un processus d'acculturation paternaliste qui cherchait à faire disparaître les cultures autochtones considérées comme inaptes à la modernité (Stavenhagen, 2008). Dans ce cadre, les politiques indigénistes conduites par l'INI considèrent les populations autochtones comme « incompetentes » quant à la prise de décision publique les concernant. Clientélisme, assistancialisme et paternalisme sont désignés comme les maux de l'administration indigéniste (Saldivar, 2007). Pour plus de précisions sur la perception des pratiques de l'INI, voir INI, 2002.

10. Les mesures prises par les Institutions Financières Internationales ont, entre autres, ouvert la voie à la mise en place de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et du Plan Puebla Panama (PPP). Voir notamment Fernández Christlieb, 2003.

11. *Programas de liderazgos*.

éléments interdépendants : d'une part, les processus d'identification s'apparentent à des processus de recrutement ; de l'autre, ces processus renforcent les prédispositions de certains acteurs ; enfin, la participation devient un enjeu d'accumulation du capital socioculturel au sens bourdieusien. Autant d'éléments qui contribuent à établir un nouveau cadre de l'action plus individuelle que collective.

Premièrement, les institutions développent un processus d'identification d'acteurs considérés comme capables de porter les enjeux du développement et de représenter les communautés. La Direction du Renforcement des Organisations et Agendas Autochtones (FOCAI¹²) de la CDI met en place un « profil de diplômé¹³ » dans les programmes de renforcement de capacités. Le bilinguisme, l'alphabétisme et la maîtrise de techniques spécifiques (CDI, 2005) sont les critères retenus par l'institution pour « identifier des "leaders" ».

Deuxièmement, l'acteur qui serait doté du plus grand nombre de prédispositions à comprendre l'institution est le plus apte à être rapidement socialisé au fonctionnement de celles-ci. Le degré de diplôme, le bilinguisme et la maîtrise de techniques par exemple de gestion financière constituent finalement des prédispositions qui permettent à certains acteurs d'être socialisés au fonctionnement des programmes des institutions.

Troisièmement, le développement participatif devient un nouvel enjeu du capital socio culturel de l'autochtonie. La participation constitue une ressource qui s'ajoute au capital des « leaders » choisis : on assiste à un phénomène d'accumulation des capitaux (Bourdieu & Passeron, 1964). Certains acteurs autochtones dotés d'un capital scolaire investissent finalement le « capital développement » des dispositifs participatifs. L'investissement du développement par un acteur se reflète dans la fonction et le statut qu'il acquiert par la réussite. Cette dynamique s'articule aux représentations véhiculées par un système méritocratique. Outre les enjeux de la réalisation de soi et d'accumulation de savoirs liés au développement, la mobilité sociale ascendante introduit dans les communautés de nouveaux statuts liés au développement qui ne s'inscrivent ni dans les schèmes collectifs historico-culturels de l'autochtonie au Chiapas et ni dans les hiérarchies communautaires. À ce titre, un père de famille d'une communauté tseltale, dans la région nord du Chiapas précise :

Avant, ceux qui étaient respectés et en haut de la hiérarchie, étaient les personnes qui avaient une charge pour la communauté, maintenant, les personnes importantes sont celles qui se sont développées, souvent celles qui sont dans les programmes du gouvernement ou internationaux¹⁴.

Ainsi, à travers les modalités de la participation, les institutions onusienne et mexicaine construisent une élite autochtone – en fonction de critères qui leurs sont propres – plus qu'elles ne l'identifient. En ce sens, les institutions construisent et solidifient les catégories qu'elles mobilisent (Douglas, 1999). Les processus d'identification des acteurs potentiellement « leaders » s'apparentent à de véritables processus de recrutement illustrés par l'existence de critères de compétences ou encore par la mise en place de curriculum types par l'institution. Dans ce cadre, la participation ne correspond pas à un processus de démocratisation de l'action publique, mais bien à une participation suscitée et organisée par les institutions.

12. *Fortalecimiento de Organizaciones y Agendas Indígenas.*

13. *Perfil de egreso.*

14. Entretien réalisé avec l'interviewé, dans la pièce commune et centrale de la maison, à Yochibha', zone tseltale, région nord du Chiapas, le 24.02.2010.

À travers les enjeux de développement participatif, les institutions contribuent à mettre en place de nouvelles structures de légitimité et représentation qui sont éloignées des structures historiquement construites : l'investissement des acteurs dans les rôles du développement reconfigure la communauté en termes de responsabilités, représentativité et de légitimité. Dans ce cadre, apparaissent de véritables trajectoires individuelles autochtones liées aux institutions. Ainsi, dans la perspective bourdieusienne, les institutions font apparaître comme nécessaires les « *leaders* » qui eux même construisent des stratégies de dévouement personnel (Bourdieu, 1981). Ces dispositifs institutionnels construisent une certaine élite à travers des profils typés au détriment de *leaderships* collectifs à l'image des coopératives agricoles par exemple. Les coopératives autochtones de production de café dans la région nord du Chiapas s'organisent autour de cultures collectives afin de lutter contre la présence des multinationales implantées localement. Ainsi, l'accumulation de savoirs et l'investissement des acteurs dans ces dispositifs participatifs inscrivent l'action publique dans un cadre plus individuel que collectif.

Ces éléments empiriques permettent de discuter la notion de *leaders* telle que la présentent les institutions. La notion scientifique du *leadership* valorise les capacités individuelles de certains individus à mobiliser d'autres acteurs et à entraîner des dynamiques sociales propres. Contre une version héroïsante des acteurs¹⁵, la littérature scientifique articule culture, structure sociale et modes d'accès et d'exercice d'un certain pouvoir (Sawicki, 2003). En ce sens, elle distingue des *leaders* et des *followers* en insistant sur le fait que les acteurs pris dans les réseaux sont alternativement dans l'une ou l'autre des positions¹⁶. La catégorie « *leaders* » telle qu'elle est conceptualisée par les institutions nous donne à comprendre des pratiques de sélection institutionnelle des « *leaders* » déconnectés de dynamiques de légitimité vis à vis du groupe qu'ils sont censés représenter. En ce sens, les institutions onusienne et mexicaine s'inscrivent dans une approche normative et fonctionnaliste. Elles définissent les propriétés inhérentes aux bons « *leaders* » et participent ainsi à développer et diffuser une vision élitiste de l'autochtonie admise à participer. Dans ce cadre, les « *leaders* » sont déconnectés d'éventuels *followers* et remplissent finalement une fonction dont la légitimité est institutionnelle.

Dans ce cadre, la notion de « *leaders* » telle qu'elle se présente est une catégorie indigène des institutions qui projette une notion de la pensée occidentale sur les communautés. Le processus d'identification des acteurs considérés comme porteurs du développement s'apparente à un processus de recrutement. Ce dernier renforce les prédispositions sociales de certains acteurs et contribue à un processus d'individualisation de trajectoires autochtones à travers le développement. Ainsi les mécanismes de sélection des élites relativement opaques correspondent à des processus institutionnels de cooptation d'une certaine élite.

Pourtant, la participation est présentée comme un processus technique visant à donner une place aux bénéficiaires autochtones des programmes de développement. Au delà de l'approche technique de la participation telle qu'elle est revendiquée par les institutions, il s'agit d'étudier les enjeux politiques qui se jouent autour de la participation.

15. Cette approche est notamment développée par James McGregor Burns (Burns, 1978).

16. Pour la prise en compte des *followers* et la circulation entre les rôles de *leaders* et de *followers*, voir Gouldner, 1965.

Enjeux politiques autour de la participation autochtone

La participation est présentée comme un instrument qui permet de donner plus de poids aux acteurs autochtones. La fabrique institutionnelle de la représentation autochtone repose sur des priorités définies à des échelons éloignés des populations autochtones tout en mobilisant le credo participationniste. Or, la maîtrise des règles du jeu politique est le résultat d'un long processus de socialisation (Murray, 1991). Finalement, une forme d'asymétrie est consacrée entre l'institution qui définit les règles et les acteurs désignés en tant que « *leaders* » qui doivent suivre ces règles.

Trois éléments retiennent notre attention : la participation institutionnelle modifie la représentation autochtone ; la technicisation de l'enjeu autochtone ; enfin, les dispositifs participatifs restent profondément politiques puisqu'ils viennent organiser les relations entre groupes sociaux et individus.

En premier lieu, les institutions nationales et internationales en fabriquant une élite autochtone, constituée de « *leaders* » considérés comme des porteurs d'enjeux du développement, interviennent sur la représentation. Trois éléments sont généralement retenus afin que la participation soit considérée comme effective : la *représentativité* des participants dans le sens où ils sont censés représenter les intérêts et besoins de leur communauté ; leur *légitimité* au regard du groupe ; et leur *capacité* notamment organisationnelle et analytique dans la formulation des demandes, la défense des intérêts et la participation au dialogue national.

Nous l'avons vu, les institutions, plus qu'identifier les « *leaders* » autochtones, semblent les constituer en fonction de critères qu'elles définissent : la *représentativité* des communautés autochtones est largement questionnée par un tel processus. En théorie, le représentant est celui qui bénéficie d'un transfert de pouvoir : il est celui qui, investi par le groupe, se voit conférer une mission de porte parole et de représentation publique du groupe. Dans le cadre des dispositifs institutionnels, nous observons que les « représentants » sont plutôt ceux qui se « distinguent » (Maresca, 1983). Ce constat s'inscrit dans une perspective élitiste et n'est pas surprenant au regard des mécanismes de sélection des dispositifs institutionnels. En ce sens, la *légitimité* de cette élite est également mise à l'épreuve dans la mesure où ce n'est pas le groupe qui l'investit mais bien l'institution onusienne ou mexicaine qui la sélectionne. Ces éléments ne sont pas sans rappeler l'analyse bourdieusienne de l'usurpation en tant que dynamique au cœur de la représentation (Bourdieu, 1981). En effet, la représentation de l'autochtonie semble être usurpée au profit de celle des institutions : plus que les communautés, ce sont les institutions que cette élite autochtone tend à représenter. Enfin, la *capacité* de cette élite est construite. Si certains acteurs autochtones disposent de ressources et de réseaux leur permettant d'être sélectionnés en tant que « *leaders* », dans chacun des programmes de la CDI ou du PNUD, ils suivent des « cours de capacitation ». Dans le cadre du programme du PNUD sur les « *leaderships* féminins », un des ateliers consiste à mettre en place « une instance autonome, non gouvernementale et apolitique » qui prenne en charge la rémunération des « *leaders* » (PNUD, 2008 : 148 et s.). Ainsi, le programme onusien organise la rémunération de l'élite qu'il a fabriquée tout en la faisant peser sur les communautés à travers une instance qui doit être apolitique.

Ainsi, l'élite autochtone apparaît comme un construit social formalisé au travers des processus décisionnels de l'action publique que sont les dispositifs participatifs. Si la participation est présentée comme une technique de l'action publique, elle constitue

néanmoins une véritable modalité choisie et construite par les institutions de la relation entre les institutions et les cibles des programmes de développement. Dans cette perspective, les dispositifs participatifs tendent à vider l'autochtonie de ses revendications politiques au niveau local.

En effet, en second lieu, l'approche participationniste contribue à réduire à des solutions techniques les problèmes du développement autochtone. En ce sens, les mécanismes de participation institutionnelle tendent à dépolitiser l'autochtonie. Il ne s'agit pas de comprendre le processus de dépolitisation dans le sens d'apolitisme. Les institutions participent à un processus de « désencastrement idéologique et partisan des enjeux et des clivages qui structurent les échanges » (Desage, 2002 : 43). La représentation consensuelle du développement est ici centrale : les institutions véhiculent une idée neutre du développement alors même que la perspective du développement s'inscrit dans une relation de pouvoir (Parizet, 2010). La dépolitisation de l'élite autochtone à travers les dispositifs de développement dans un État comme celui du Chiapas, exacerbé par les tensions politiques, notamment à travers le rôle actif du mouvement zapatiste, mais également celui des partis parfois fortement ancrés dans les communautés, n'est pas sans effet sur l'autochtonie en général.

La technicisation propre aux dispositifs participatifs est ici double : l'approche technicienne associée au développement¹⁷ et les propriétés techniques attribuées à la fonction de cette élite autochtone institutionnelle. Dans ce sens, Pierre-Noël Denueuil explique qu'« un des effets latents des programmes [de développement] » consiste à « [réduire] les tensions politiques, dans la mesure où les animateurs ne tentent pas de politiser les jeunes cadres dont ils ont la charge » (Denueuil, 2008 : 657). Marie-Hélène Bacqué et Yves Sintomer l'ont expliqué, une des « règles » des dispositifs participatifs consiste à empêcher toute forme de conflit (Bacqué & Sintomer, 1999). L'idéal participatif tend à neutraliser les enjeux de l'autochtonie. Ainsi, l'institutionnalisation d'une élite recompose la représentation de l'autochtonie : celle-ci n'est plus envisagée sous un angle politisé, elle est au cœur de dispositifs de développement. Dans cette perspective, Pierre-Noël Denueuil souligne la visée « interventionniste d'adaptation au changement » des approches participationnistes (Denueuil, 2008). En ce sens, les programmes du PNUD et de la CDI identifient des « agents de changement » des communautés. Cette dénomination, que l'on retrouve dans les programmes et dans le discours de nos acteurs, projette sur les acteurs la capacité à prendre en charge le développement – tel qu'il est conçu par l'institution – de la communauté.

Pourtant, la notion de développement « engage une vision du monde – ce qu'il est et ce qu'il deviendra – qui est traversée par des logiques symboliques, par des logiques sociales et économiques et par des rapports de force » (Bellier, 2008 : 126).

En effet, en dernier lieu, les dispositifs participatifs constituent néanmoins des instruments politisés qui organisent les relations notamment entre le PNUD, l'État mexicain et les acteurs autochtones. La perspective individualisante ainsi que la relation de pouvoir inhérente au développement sont deux éléments qui contribuent à la politisation des instruments de l'action publique.

17. Pour une analyse de l'approche technicienne du développement notamment à travers la mise en place d'indicateurs de développement, voir Parizet, 2011.

La sous-directrice des Processus de Formation et Organisation sociale de la Coordination Générale du Soutien au Développement Autochtone explique l'objectif de l'identification et de la capacitation de cette élite :

Il ne s'agit pas de cours de capacitation donnés à la population en général, ce sont des processus de formation donnés à des agents de changements, c'est à dire des acteurs clef qui peuvent avoir une incidence sur le développement de leurs communautés¹⁸.

Tout d'abord, cette sélection d'« agents de changement » s'inscrit dans l'analyse foucauldienne du « modèle à suivre » qui constitue un « pouvoir qui guide vers un but et sert d'intermédiaire vers ce but » (Foucault, 2004b : 133). La perspective individualisante néolibérale ne se place pas « sous le signe du laissez-faire, mais, au contraire, sous le signe d'une vigilance, d'une activité, d'une intervention permanente » (Foucault, 2004a :137). Cette forme de surveillance permanente exige une responsabilisation des individus à travers la figure du « leader »¹⁹. Or, la notion de responsabilité fait l'objet d'un usage spécifique par la pensée néolibérale. Un document de travail de la Banque Mondiale articule clairement participation et la responsabilisation : « les approches de type participatif [ont pour objectif] d'améliorer la responsabilisation [des acteurs] » (Edgerton *et al.*, 2001 : 3). L'objectif des ateliers de capacitation du programme de « *leaderships* féminins » du PNUD consiste à « promouvoir le changement de conscience et de perspective des individus » (PNUD, 2008 : 149). Dans ce cadre, il s'agit bien de modifier les représentations et les pratiques au niveau individuel et de les faire cadrer avec celles du PNUD. On assiste ici à une forme de gouvernementalité individualisante au sens foucauldien. En ce sens, les dispositifs participatifs sont des instruments politisés, la politisation traduisant un travail de requalification d'activités sociales diverses en enjeux politiques (Lagroye, 2003).

La mise en œuvre de dispositifs participatifs cherche à créer un nouvel espace démocratique d'interaction entre l'État et les acteurs autochtones. Aussi perfectible soit-elle, la participation comme technique de l'action publique a permis l'institutionnalisation d'un espace de dialogue entre l'État, les organisations internationales et les acteurs autochtones du Chiapas. Les années 2000 marquent la rupture d'un dialogue récent entre l'État mexicain et les acteurs autochtones du Chiapas institutionnalisé par les Accords de San Andrés en 1996. L'enquête conduite par Irène Bellier dans les arènes onusiennes sur les remontées des expériences participatives aux niveaux locaux traduisent une « forme molle d'inscription des acteurs marginalisés dans des procédures qu'ils contrôlent mal » (Bellier, 2008 :143). Néanmoins, la situation des peuples autochtones du Mexique se caractérise en partie par leur exclusion du dialogue national, or, la participation peut apparaître comme un levier de changement (*Ibid.* :139).

Dans ce nouveau cadre de la participation, au nom de la responsabilisation des acteurs, les institutions tendent à structurer le secteur autochtone, notamment par l'intermédiaire d'une élite qu'elles contribuent à mettre en place, et leurs interactions avec ce secteur. Ainsi, dans le terrain du Chiapas nous assistons à une forme de clivage entre ceux qui privilégient le dialogue – même institutionnel – avec l'État et

18. Entretien réalisé avec l'interviewée, dans son bureau dans les locaux de la CDI à Mexico, le 4.03.2010.

19. Pour une analyse de la responsabilisation dans la pensée néolibérale, voir Hache, 2007.

ceux qui privilégient la résistance locale notamment à travers l'« Autre Campagne²⁰ » du mouvement zapatiste. À travers cette élite qu'elles consacrent, les institutions peuvent finalement conduire des opérations de suivi et de contrôle des acteurs autochtones. Si, dans les apparences, les institutions tendent à donner plus de poids à certaines figures de la société civile autochtone, elles ne perdent néanmoins aucune centralité dans la relation institutionnalisée. Elles conservent un rôle essentiel dans la structuration du système d'action. Cette asymétrie est consacrée par les cadres institutionnels. Sous couvert de la recherche de forme alternative de gouvernance, les dispositifs participationnistes contribuent à légitimer les institutions. Ainsi, le registre institutionnalisé de la représentation autochtone ne relève pas uniquement du registre symbolique pour les institutions.

Conclusion

Dans un contexte de remise en cause des politiques unilatérales de développement et de l'autorité de l'État, la mise en place de dispositifs participatifs s'inscrit dans la rhétorique de démocratisation de la décision publique. La participation est invoquée comme un élément fondamental pour assurer la pérennité, la stabilité et l'appropriation des programmes de développement.

Présentée comme un élément contribuant au renouvellement de l'action publique, la participation s'appuie sur les savoirs et les compétences locaux. Pourtant notre article a permis de comprendre les processus qui s'articulaient autour de cet impératif participatif.

Ainsi, l'analyse de ces dispositifs participatifs nous a conduit à mettre en lumière un processus de recrutement institutionnel d'une élite autochtone. Dans ce cadre, nous assistons à une véritable « fabrique » de cette élite par les institutions. À travers les enjeux du développement participatif, les institutions favorisent de nouvelles structures de légitimité et de représentation qui reconfigurent les communautés en termes de responsabilités, représentativité et légitimité. L'accumulation de savoirs et l'investissement des acteurs dans ces dispositifs participatifs inscrivent l'action publique dans un cadre plus individuel que collectif.

Par ailleurs, l'approche participationniste contribue à réduire à des solutions techniques les problèmes du développement autochtone. En ce sens, nous analysons un processus de dépolitisation de l'autochtonie à travers les dispositifs participatifs. La participation, présentée comme une technique de l'action publique, constitue néanmoins une véritable modalité choisie et construite par les institutions de la relation entre l'agent de développement et les bénéficiaires de dispositifs de développement. Le mécanisme institutionnel de sélection d'agents pour les ériger en élite s'inscrit dans la perspective néolibérale de responsabilisation des acteurs. Nous rapprochons cette forme d'action publique de la gouvernementalité individualisante au sens foucauldien.

20. Initiative lancée par le mouvement zapatiste en janvier 2006, l'Autre Campagne trouve son origine dans le texte de la « Sixième Déclaration de la forêt Lancandone » publié en juillet 2005. Cette initiative marque un tournant politique fondamental dans la stratégie du mouvement armé. Il s'agit de mener une action parallèle aux campagnes pour les élections présidentielles qui doivent se tenir le 2 juillet 2006. L'EZLN à travers cette nouvelle initiative veut impulser et dynamiser un espace où les gens puissent développer et construire des mécanismes d'auto organisation. Ils veulent construire un vaste réseau de résistances susceptible de peser de nouveau sur les décisions gouvernementales.

Alors que l'idéal participationniste a pour ambition de renforcer le rôle des bénéficiaires autochtones, on observe *in fine* que c'est celui des institutions et plus largement celui de l'État mexicain qui est renforcé. Finalement, les dispositifs participatifs constituent des instruments de l'action publique qui permettent aux institutions d'organiser et de définir la relation entre l'État, la société et les populations autochtones. Dans ce cadre, il s'agit bien d'instruments politisés qui paradoxalement tendent à dépolitiser les revendications politiques de l'autochtonie au niveau local.

La participation, dans un contexte conflictuel entre l'État et les acteurs autochtones du Chiapas, permet néanmoins l'institutionnalisation d'un espace de dialogue. En s'inscrivant dans ces structures nationales et internationales, c'est finalement la question autochtone qui acquiert une certaine visibilité. Concrètement, cette participation est perfectible : alors que les dispositifs participatifs interviennent dans le cadre d'une remise en cause des rapports de dominations classiques entre État et peuples autochtones, notre analyse permet de comprendre les processus à travers lesquels leur mise en œuvre contribue à reproduire ces mêmes rapports de domination. Ainsi, le discours et les pratiques participationnistes renforcent la problématique de l'égalité des positions des acteurs dans un espace structuré de l'action publique.

Bibliographie

Sources scientifiques

- Bacqué M.-H., Sintomer Y. (1999), « L'espace public dans les quartiers populaires d'habitat social », in Neveu C. (dir.), *Espace public et engagement politique*, Paris, L'Harmattan, p. 115-148.
- Bellier I. (2008), « Le développement et les peuples autochtones : conflits de savoirs et enjeux de nouvelles pratiques politiques », in Bellier I., Géronimi V., Gabas J.-J., Vernières M., Viltard Y. (dir.), *Savoirs et politiques de développement, Questions en débat à l'aube du XXI^{ème} siècle*, GEMDEV, Paris, Éditions Karthala.
- Bellier I. (2009), « Usages et déclinaisons internationales de l'autochtonie dans le contexte des Nations Unies », *Autochtones : vues de France et de Québec*, PUL, p. 75-92.
- Blondiaux L. (2003), « Publics imaginés et publics réels : la sollicitation des habitants dans les politiques locales. » in Cefaï D. et Pasquier D. (dir.), *Les Sens du public. Publics politiques et publics médiatiques*, Paris, PUF.
- Blondiaux L. (2008), *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil, Coll. « La République des idées ».
- Blondiaux L., Sintomer Y. (2002), « L'impératif délibératif », *Politix*, n°57, p. 17-35.
- Bourdieu P. (1981), « La représentation politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°36-37, p. 3-24.
- Bourdieu P., Passeron J.-C. (1964), *Les héritiers. Les étudiants et la culture*, Paris, Éditions de Minuit.
- Burns J. McG. (1978), *Leadership*, New York, Harper & Row.
- Deneuveuil P.-N. (2008), « Représentations comparées et limites de la notion de participation suscitée en Afrique et en Amérique latine. La participation pour le développement, de Albert Meister », *Revue Tiers Monde*, n° 195, juillet-septembre, p. 647-659.
- Desage F. (2002), *Le « consensus » communautaire contre l'intégration intercommunale. Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003)*, Thèse pour le doctorat en science politique, Sous la direction de Monsieur le professeur Frédéric Sawicki.
- Devineau, J. (2004), « Les juristes indigènes face à l'État », *TRACE*, n° 46, p. 99-120.
- Douglas M. (1999), *Comment pensent les institutions*, Paris, La Découverte.
- Dumoulin D. (2007), « La communauté indienne participative : de quelques usages dans la politique mexicaine », *Cultures et pratiques participatives, une perspective comparative*, Paris, Harmattan, p. 233-253.
- Fernández Christlieb P. (2003), « El EZLN y la GBI en Chiapas: derechos indígenas contra corporaciones transnacionales », *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. XLVI, n°188-189, México D.F., UNAM.
- Foucault M. (2004a), *Naissance de la biopolitique, Cours au Collège de France, 1978-1979*, Paris, Gallimard/Seuil, coll. « Hautes Études ».
- Foucault, M. (2004b), *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France, 1977-1978*, Paris, Gallimard/Seuil, coll. « Hautes Études ».
- Fromentin T., Wojcik S. (dir.) (2008), *Le Profane en politique. Compétence et engagement du citoyen*, Paris, L'Harmattan « Logiques politiques ».
- Gaxie D. (1978), *Le Cens caché. Inégalités culturelles et ségrégation politique*, Paris, Seuil.

- Gaxie D. (1993), « Le vote désinvesti. Quelques éléments d'analyse des rapports au vote », *Politix*, n° 22, p. 138-164.
- Gouldner A.W. (dir.) (1965), *Studies in Leadership. Leadership and Democratic Action*, New York, Russel & Russel.
- Hache E. (2007), « La responsabilité, une technique de gouvernementalité néolibérale ? », *Raisons politiques*, vol. 4, n° 28, p. 49-65.
- Jouve B. (2005), « La démocratie en métropoles : Gouvernance, participation et citoyenneté », *Revue française de science politique*, vol. 55, n°2, p. 317-337.
- Maresca S. (1983), *Les dirigeants paysans*, Paris, Éditions de Minuit.
- Mazeaud A., Talpin J. (2010), « Participer pour quoi faire ? Esquisse d'une sociologie de l'engagement dans les budgets participatif », *Sociologie*, vol. 1, n°3, 2010, p. 357-374.
- Murray E. (1991), *Pièces et Règles du jeu politique*, Paris, Seuil.
- Nay O. (2010), « Les Politiques de développement », in Borraz O. et Guiraudon V. (dir.), *Politiques publiques, Tome 2 : Changer la société*, Paris, Presses de Sciences-po, p.139-170.
- Parizet R. (2010), « Un développement singulier pour des peuples pluriels : du localisme de la lutte pour la reconnaissance à la mondialisation d'une cause. Le cas du Chiapas au Mexique », *Actes du VI Congrès du CEISAL*, « Indépendance, Dépendances, Interdépendances », Toulouse, 30 juin - 4 juillet 2010.
- Parizet R. (2011), « Mesurer le développement pour lutter contre la pauvreté, l'action publique autochtone au Mexique », Communication, Journées d'Études doctorales, *De la question sociale à la question politique en Amérique latine*, Centre Maurice Halbwachs, CNRS - EHESS – ENS, EHESS, Paris, 23-24 mai 2011.
- Recondo D. (2007), « From Acclamation to Secret Ballot. The Hybridisation of Voting Procedures in Mexican-Indian Communities », in Bertrand R., Briquet J-L., Pels P. (dir.), *Cultures of Voting. The Hidden History of the Secret Ballot*, London, CERI-Hurst, p. 156-179.
- Sáenz M. (1982), *México Integro*, México D.F., SEP, 1982.
- Saldivar E. (2007), « Empoderamiento o disciplina: La política de participación indígena en programas de desarrollo en México », *Document de Recherche*, México D.F., IIDSES, Universidad Iberoamericana.
- Sawicki F. (2003), « Leadership politique : un concept à remettre sur le métier ? », in Smith A., Sorbets C. (dir.), *Le leadership politique et les territoire. Les cadres d'analyse en débat*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, « Res publica », p. 71-88.
- Sintomer Y., Herzberg C. et Röcke A., (2008), « Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges », *International Journal of Urban and Regional Research*, n° 32, p. 164-178.
- Stavenhagen R. (2008), « Un mundo en el que caben muchos mundos: el reto de la globalización », *Revisitar la etnicidad: Miradas cruzadas en torno a la diversidad*. México: El Colegio Mexiquense-Siglo XXI.
- Talpin J. (2006), « Jouer les bons citoyens. Les effets contrastés de l'engagement au sein de dispositifs participatifs », *Politix*, n° 75, p. 13-31.
- Warman A. (2003), *Los indios mexicanos en el umbral del milenio*, México D.F., FCE.

Sources primaires

- CDI (2005), *Desarrollo Curricular manual metodológico*, Dirección de Fortalecimiento de Capacidades de los Indígenas (DFCI), Fortalecimiento de capacidades en materia de equidad de género entre la población indígena, Puebla, Mexique, CDI.
- Edgerton J., McClean K., Robb C., Shah P., S. Tikare (2000), « Participatory Processes in the Poverty Reduction Strategy », in World Bank, *Poverty Reduction Strategy Sourcebook*, Draft for Discussion, Washington D.C., World Bank.
- INI (2002), *Consulta Nacional sobre Pueblos Indígenas, Políticas Públicas y Reforma Institucional, Informe General de Resultados de Propuestas Nacionales*, México D.F., INI.
- ONU (2000), Résolution A/55/L.2, Déclaration du millénaire adoptée par l'Assemblée Générale des Nations le 8 septembre 2000, New York, ONU.
- PNUD (1993), *Rapport sur le développement humain 1993. La participation populaire*, New York, PNUD.
- PNUD (2008), *Los espacios conquistados: participación política y Liderazgo de las Mujeres indígenas de México*, México D.F., PNUD.
- PNUD-CDI (2010), *Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México: El reto de la desigualdad de oportunidades*, México D.F., PNUD.
- Wolfensohn J.D. (1998), « Address by James D. Wolfensohn, President of the World Bank Group, to the Board of Governors of the World Bank Group, at the Joint Annual Discussion », *Press Release n°3*, Washington D.C., World Bank.
- World Bank (2002), « The Role and Effectiveness of Development Assistance. Lessons from World Bank Experience », *Research Paper*, Washington D.C., World Bank.